Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

31 293 Primair Onderwijs

Nr. 251

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG
Vastgesteld 7 april 2015

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 16 januari 2015 inzake de beleidsreactie op de monitor (Kamerstuk 31 293, nr. 233).

De vragen en opmerkingen zijn op 2 maart 2015 aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 2 april 2015 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

kst-31293-251
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorliggende brief. Deze leden zijn zeer geïnteresseerd in het volgen van de pilots omdat de leefpatronen van mensen anno 2015 anders zijn ingericht dan decennia geleden.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de monitor flexibilisering onderwijstijd po en de monitor 5-gelijkedagenmodel. Zij hebben met interesse kennisgenomen van de reactie van de Staatssecretaris. Deze leden maken zich ook zorgen, daarom hebben zij een aantal vragen en opmerkingen bij de brief van de Staatssecretaris en de onderhavige rapporten.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris. Zij zien veel redenen voor zorgen, vooral waar het gaat om het verband tussen flexibele onderwijstijden en onderwijskwaliteit.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de reactie op de onderhavige monitor flexibilisering onderwijstijd po en de monitor 5-gelijkedagenmodel.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de monitor flexibilisering onderwijstijd po en de monitor 5-gelijkedagenmodel en de reactie van de Staatssecretaris daarop. De genoemde leden zijn verheugd over de positieve resultaten van de pilot wat betreft de tevredenheid van leerlingen, ouders, scholen en docenten. De leden hebben niettemin enkele vragen.

2. Experiment flexibilisering onderwijstijd primair onderwijs

De leden van de VVD-fractie lezen dat één school zich positief onderscheidt. Op welke facetten onderscheidt deze school zich positief, zo vragen de leden. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: onderwijsinspectie) concludeert dat de onderwijskwaliteit tekortkomingen laat zien. De leden willen weten hoe dit te rijmen valt met de tevredenheid van ouders. Wat bedoelt men met een ononderbroken leerproces, zo vragen deze leden vervolgens.
Een aantal scholen was onvoldoende voorbereid. Deze leden willen weten welke lessen hieruit worden getrokken. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat scholen beter in staat zijn met een dergelijke verandering om te gaan? De Staatssecretaris stelt dat hij verdere flexibiliteit wil toestaan maar alleen bij scholen die dit aankunnen en die dit vertrouwen verdiend hebben. De leden delen deze stellingname maar zijn wel benieuwd hoe de Staatssecretaris dit wil gaan beoordelen. Eén school presteerde wel erg goed. In de brief wordt aangegeven dat dit geen blauwdruk is, maar kunnen «best practices» wel gedeeld worden, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de onderwijskwaliteit altijd voorop behoort te staan. Hoewel de Staatssecretaris dit ook onderstreept in zijn reactie, ligt de focus van het experiment flexibele onderwijstijden toch elders: met name bij de ouders. Waarom, zo vragen deze leden, is in het experiment gekozen voor een focus op de baten voor de ouders, terwijl de kwaliteit van het onderwijs voor de leerlingen altijd voorop behoort te staan. Daarnaast verbaast het deze leden dat in de reactie wordt gesteld dat er in het experiment geen causaal verband kan worden gelegd tussen flexibele onderwijstijden en onderwijskwaliteit. Zou onderwijskwaliteit niet het belangrijkste te toetsen element moeten zijn, zo vragen deze leden.
Deelt de Staatssecretaris de mening van de leden dat het feit dat zeven scholen de ontwikkeling van leerlingen onvoldoende volgen en analyseren, zorgelijk is en weinig hoopvol stemt over de onderwijskwaliteit op de scholen die deelnamen aan het experiment flexibele onderwijstijden? Hoe verklaart de Staatssecretaris dat het volgen en analyseren van de ontwikkeling van leerlingen binnen een systeem van flexibele onderwijstijden niet voldoende gebeurt, zo vragen de leden. Daarnaast geeft de Staatssecretaris aan dat de scholen uit het experiment veel zorgleerlingen trekken, maar zij deze zorg niet aankunnen. De leden vinden het zorgelijk dat deze scholen zorgleerlingen niet aan lijken te kunnen. Is de zorg voor leerlingen op de experimentscholen wel voldoende gewaarborgd, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat slechts twee van de 12 experimentscholen een ononderbroken leerproces bieden. Zeven scholen volgen en analyseren de ontwikkeling van de leerlingen onvoldoende en/of stemmen het onderwijs onvoldoende op die ontwikkeling af. De Staatssecretaris schrijft: «Zoals hierboven omschreven kan de individualisering van het onderwijs, die onlosmakelijk verbonden is met individuele onderwijstijden, leiden tot risico's voor de onderwijskwaliteit.» Is het om die reden niet beter terughoudend te zijn met dit soort experimenten? Waarom komt de staatsecretaris niet tot een dergelijke conclusie? Deze leden denken niet dat er geëxperimenteerd kan worden met kwaliteit. Zij willen dan ook weten of een causaal verband tussen flexibele onderwijstijden en onderwijskwaliteit expliciet kan worden uitgesloten. Flexibele onderwijstijden vragen om flexibilisering van het onderwijsleerproces. Het vraagt veel van scholen. De leden vermoeden dat dit alleen haalbaar is voor scholen met een specifieke leerlingenpopulatie, lerarenbestand en kwaliteit van organisatie. Zij willen weten of dit waar is. Kan de Staatssecretaris toelichten welke voorwaarden daarvoor nodig zijn? De leden twijfelen of het mogelijk is dat scholen met procentueel veel achterstandsleerlingen dit succesvol kunnen oppakken. Zij hebben hun handen immers vol aan het wegwerken van bestaande taalachterstanden, rekenen, sociale vaardigheden et cetera. De leden vernemen graag een reactie op dit punt. In hoeverre creëren we op deze manier extra segregatie tussen scholen waarvan de leerlingen (en de leraren) dit aankunnen en scholen waarvan de leerlingen dit niet of nauwelijks aankunnen? Is de Staatssecretaris het eens dat «Onderwijs op maat» in haar volledigheid moet functioneren, alvorens scholen flexibele onderwijstijden gaan invoeren? Het onderwijsteam moet volledig achter de flexibele onderwijstijd staan en zich er vertrouwd mee voelen. Deelt de Staatssecretaris de mening dat wanneer scholen deze ontwikkelingen doordrukken zonder dat leraren zich voldoende toegerust achten dit niet tot positieve resultaten kan leiden? Deze leden wijzen ook op het belang van de ouderbijdrage. Zijn de ouderbijdragen op deze scholen gestegen? Is er de verwachting dat dit gaat gebeuren in de komende jaren?
Scholen willen flexibele onderwijstijden aanbieden om zo aantrekkelijker te worden voor ouders (een aantal deelnemende scholen aan het experiment kampte bijvoorbeeld met een daling van leerlingaantallen). Is

het waar dat de motivatie dus niet is gelegen in een onderwijskundige visie, maar wordt gedreven door een concurrentiedrang om leerlingen aan te trekken? Het is sterk de vraag of dit de prioriteit is die we moeten stellen als het gaat om doen wat voor het onderwijs het beste is. De leden verkrijgen graag een reactie op dit punt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de betrokkenen, ouders, docenten en kinderen, onverminderd positief gestemd zijn over het experiment, maar dat de onderwijskwaliteit op een aantal scholen binnen het experiment te wensen over laat, maar er niet direct een causaal verband aan te wijzen is met dit experiment. Deze leden verzoeken de Staatssecretaris aan te geven waarop dit oordeel is gebaseerd en waarom hij dit wel meldt als er geen direct causaal verband is. Kan de staatsecretaris toelichten of er binnen het experiment relatief meer scholen worstelen met onderwijskwaliteit dan scholen die niet meedoen? Het gaat hierbij om in totaal 11 scholen die meedoen, in hoeverre is hier überhaupt iets over te zeggen in relatie met andere scholen? Is de omvang van het experiment hiervoor niet te klein? Ook lezen deze leden dat deze nieuwe kleine scholen veel zorgleerlingen aanbieden. De hamvraag is dan ook: in hoeverre zijn de geconstateerde tekortkomingen direct toe te schrijven aan het experiment of aan andere factoren? Uiteraard is het zorgwekkend als op welke school dan ook de kwaliteit onder de maat blijft of de vorderingen van leerlingen niet voldoende worden bijgehouden.
Ook lezen de leden dat in een aantal gevallen er onvoldoende flexibiliteit aan de kant van de docenten/leiding was of te weinig sturing van de leiding. Ook wordt er nog te weinig ingespeeld op de individuele behoeften van de leerlingen. Deze leden vragen de Staatssecretaris toe te lichten in hoeverre het experiment voldoende tijd heeft gehad om hieraan te kunnen voldoen. Voor sommige scholen was de periode maar twee jaar en hadden ze weinig voorbereidingstijd. Betekent dit niet dat er meer voorbereidingstijd nodig is voor je goed voorbereid hiermee aan de slag kan, zo vragen deze leden.
De leden van de voornoemde fractie lezen dat de Staatssecretaris meer grip op het experiment wil gaan uitvoeren en het alleen nog wil toestaan bij scholen die dit in zijn ogen hebben verdiend. Ook lezen deze leden dat de Staatssecretaris samen met de onderwijsinspectie randvoorwaarden wil gaan formuleren. Deze leden snappen de overweging van de Staatssecretaris dat er gekeken moet worden naar wat werkt en wat niet, maar deze leden willen waken voor te grote standaardisering van dit experiment voor scholen waarbij de onderwijsinspectie voorschrijft wat wel en niet kan en er te weinig eigen experimenteerruimte overblijft voor de scholen. Deze leden zien namelijk met lede ogen aan dat de onderwijsinspectie steeds meer op de stoel van de scholen gaat zitten in het algemeen.

De leden van de D66-fractie lezen dat er geen causaal verband gelegd kan worden tussen flexibele onderwijstijden en onderwijskwaliteit. Deze leden vragen de Staatssecretaris nader toe te lichten waarom hij in zijn reactie op de monitor dat verband toch lijkt te leggen door te stellen dat voor het invoeren van flexibele onderwijstijden een «goede school» nodig is. Is de Staatssecretaris van mening dat het invoeren van flexibele onderwijstijden scholen ook kan helpen de onderwijskwaliteit op een school te verbeteren?
De leden vragen de Staatssecretaris de zinsnede «Ik zie het als een mogelijkheid om ruimte voor flexibiliteit toe te staan, maar alleen op de scholen die dit aankunnen en die dit vertrouwen verdiend hebben» nader toe te lichten. Is de Staatssecretaris van mening dat alleen scholen met het predicaat «excellent» flexibele onderwijstijden mogen invoeren, zo vragen de leden.

3. 5-gelijkedagenmodel

De leden van de VVD-fractie zijn het met de Staatssecretaris eens dat het 5-gelijkedagenmodel een welkome aanvulling is op het bestaande palet van onderwijstijd modellen waar scholen uit kunnen kiezen. In hoeverre is dit model ook bedoeld voor scholen zonder dat zij per sé moeten samenwerken met een kinderopvangorganisatie? Waarom ervaren ouders en leerkrachten de pauzes als te kort? In het voortgezet onderwijs zijn toch vergelijkbare middagpauzes, zo vragen deze leden.

Met betrekking tot het 5-gelijkedagenmodel merken de leden van de PvdA-fractie op dat er nauwelijks aandacht is voor het effect van het 5-gelijkedagenmodel op de prestaties van leerlingen. Kan de Staatssecretaris inzichtelijk maken, zo vragen deze leden, welke effecten de vijf even lange dagen en kortere pauzes op leerlingen hebben, bijvoorbeeld ten aanzien van hun concentratievermogen. Gaat de Staatssecretaris het effect op leerlingen onderzoeken in het nieuwe experiment, als dit plaatsvindt? En hoe gaat hij er voor zorgen dat brede invoering van het 5-gelijkedagenmodel niet ten koste gaat van de onderwijskwaliteit en de prestaties van onze kinderen? Ook stelt de Staatssecretaris dat de Sociaal-Economische Raad (SER) in het advies «Tijden van de Samenleving» het 5-gelijkedagenmodel als meest kansrijke optie ziet. Heeft de SER hierbij aandacht gehad voor de effecten op de onderwijskwaliteit die dit onderwijstijdenmodel heeft?
De leden missen in de reactie van de Staatssecretaris de mogelijkheid van een brede school als alternatief, naast het 5-gelijkedagenmodel. Gezien het feit dat twee van de scholen uit het experiment zich profileren als Integraal Kind Centrum (IKC), rijst de vraag bij deze leden wat de uitkomst van de IKC- of brede school-invulling aan flexibele onderwijstijden is. Uit eerder onderzoek blijkt dat brede scholen de cognitieve, sociaaleconomische en fysieke ontwikkeling van kinderen bevorderen. Kan de Staatssecretaris dit aan de hand van de resultaten van de IKC-scholen uit het experiment bevestigen? Deelt hij de mening van de leden dat het concept van de brede school verder onderzocht zou moeten worden? Zo ja, hoe gaat hij dit onderzoek vorm geven? Zo nee, waarom ziet de Staatssecretaris de brede school niet als preferente optie binnen flexibele onderwijstijden?
De leden lezen in het rapport waarnaar wordt verwezen in de reactie, «Tijden van de Samenleving», dat er een onderscheid bestaat in het gebruik van naschoolse opvang tussen hoogopgeleide en middelbaar of laagopgeleide gezinnen: de eersten maken vaker gebruik van formele opvang, terwijl de laatsten vaker informele opvang gebruiken. Deelt de Staatssecretaris de vrees van de leden dat het 5-gelijkedagenmodel deze segregatie in naschoolse opvang zou versterken? Is de Staatssecretaris bereid te onderzoeken wat het effect zou zijn van het 5-gelijkedagenmodel op het onderscheid in gebruik van opvang? Welk effect, zo vragen deze leden, heeft het verschil in gebruik van formele en informele opvang op de ontwikkeling van kinderen.
De leden begrijpen uit de reactie dat het personeel veelal positief is over hun werk en werktijden binnen het experiment flexibele onderwijstijden. Uit de metingen van Regioplan blijkt echter, dat er significante ontevredenheid heerst over de pauzemogelijkheden en de werkdruk onder het personeel binnen het 5-gelijkedagenmodel. Deze leden vragen de Staatssecretaris hoe hij deze ontevredenheid beziet. Acht hij deze ontevredenheid relevant voor de werkbaarheid van het 5-gelijkedagenmodel? De leden merken op dat het voor scholen nu al vaak lastig is om leraren de pauzes te geven waar zij, volgens de Arbeidstijdenwet, recht op hebben. Hoe kan de Staatssecretaris ervoor zorgen dat leraren binnen het 5-gelijkedagenmodel de pauzes krijgen waar zij recht op hebben, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen aan de Staatssecretaris wat hij voornemens is te doen met het experiment voor de gelijke dagen, aangezien hen dat niet helemaal duidelijk werd uit de brief.

4. Reactie op de motie van het lid Ypma inzake fiscale drempels binnen het experiment flexibilisering onderwijstijd

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de reactie op de motie van het lid Ypma[1]. Zij vragen of de optie om als fiscale eenheid te worden aangemerkt een mogelijkheid zou zijn voor een brede school of IKC.

II Reactie van de Staatssecretaris

De leden van de VVD-fractie lezen dat één school zich positief onderscheidt. Op welke facetten onderscheidt deze school zich positief, zo vragen de leden.
Op alle kwaliteitsaspecten die de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) op de deelnemende scholen heeft onderzocht, onderscheidt deze school zich in positieve zin. Het didactisch handelen, het afstemmen van het aanbod op de leerlingen en de kwaliteitszorg springen het meest in het oog. De school krijgt op deze punten een zeer goede beoordeling van de inspectie.

De inspectie concludeert dat de onderwijskwaliteit tekortkomingen laat zien. De leden willen weten hoe dit te rijmen valt met de tevredenheid van ouders.
Een belangrijk doel van het experiment flexibilisering onderwijstijd is om de aansluiting tussen werk en privé voor ouders te bevorderen. Dit is dan ook het punt waar de ouders zo tevreden over zijn. De onderwijskwaliteit op een school laat zich echter niet meten door de tevredenheid van ouders. Daarom heeft de inspectie de scholen onderzocht.

Wat bedoelt men met een ononderbroken leerproces, zo vragen deze leden vervolgens.
Voor een ononderbroken leerproces is het van belang dat er een doorgaande lijn in het leerstofaanbod zit. Daarnaast moeten leraren weten waar de leerlingen in hun ontwikkelingsproces zitten en moeten ze dit ook systematisch volgen, zodat ze daar in hun lessen op kunnen aansluiten (zie Toezichtkader PO/VO 2012, kwaliteitsaspect 2.3, 7.1 en 7.2). De inspectie concludeert dat dit op een aantal scholen uit het experiment onvoldoende het geval is. Bijvoorbeeld omdat leerlingen de stof die zij in hun vakantie hebben gemist pas kunnen inhalen in een reguliere vakantie waarin zij naar school gaan.

Een aantal scholen was onvoldoende voorbereid. Deze leden willen weten welke lessen hieruit worden getrokken. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat scholen beter in staat zijn met een dergelijke verandering om te gaan? De Staatssecretaris stelt dat hij verdere flexibiliteit wil toestaan maar alleen bij scholen die dit aankunnen en die dit vertrouwen verdiend hebben. De leden delen deze stellingname maar zijn wel benieuwd hoe de Staatssecretaris dit wil gaan beoordelen. Eén school presteerde wel erg goed. In de brief wordt aangegeven dat dit geen blauwdruk is, maar kunnen «best practices» wel gedeeld worden, zo vragen deze leden.
Zoals ik in mijn brief heb aangegeven wil ik meer zicht op de randvoorwaarden die nodig zijn om het werken met flexibele onderwijstijden te laten slagen. Daartoe heb ik (internationaal) onderzoek uitgezet en voer ik gesprekken met verschillende stakeholders. Ook ben ik met de inspectie in

[1] Kamerstuk 31 289, nr. 192

gesprek over de uitwerking van deze randvoorwaarden. Daarbij zal uiteraard het goede voorbeeld van de best presterende school worden meegenomen.

Waarom, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, is in het experiment gekozen voor een focus op de baten voor de ouders, terwijl de kwaliteit van het onderwijs voor de leerlingen altijd voorop behoort te staan. Zou onderwijskwaliteit niet het belangrijkste te toetsen element moeten zijn, zo vragen deze leden.
De onderwijskwaliteit heeft in het experiment (en in het toetsen van de effecten ervan) altijd voorop gestaan. Daarom is de inspectie hier vanaf het begin nauw bij betrokken. En daarom is het wat mij betreft helder dat de wensen van ouders pas aan bod komen als de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd is.

Deelt de Staatssecretaris de mening van de leden dat het feit dat zeven scholen de ontwikkeling van leerlingen onvoldoende volgen en analyseren, zorgelijk is en weinig hoopvol stemt over de onderwijskwaliteit op de scholen die deelnamen aan het experiment flexibele onderwijstijden? Hoe verklaart de Staatssecretaris dat het volgen en analyseren van de ontwikkeling van leerlingen binnen een systeem van flexibele onderwijstijden niet voldoende gebeurt, zo vragen de leden.
Ja, die mening deel ik. Van elke school mag verwacht worden dat zij de ontwikkeling van hun leerlingen volgen en analyseren. Dat geldt ook voor scholen buiten het experiment.

Daarnaast geeft de Staatssecretaris aan dat de scholen uit het experiment veel zorgleerlingen trekken, maar zij deze zorg niet aankunnen. De leden vinden het zorgelijk dat deze scholen zorgleerlingen niet aan lijken te kunnen. Is de zorg voor leerlingen op de experimentscholen wel voldoende gewaarborgd, zo vragen deze leden.
Zowel scholen binnen als buiten het experiment worden geacht hun leerlingen de ondersteuning te bieden die ze nodig hebben. Wanneer dit onvoldoende gebeurt, moet de school hier werk van maken. Ik wil betreffende dit punt wel opmerken dat 9 van de 11 scholen uit het experiment van basiskwaliteit zijn. Op de scholen waar dit niet het geval was heeft de inspectie het toezicht verscherpt.

De leden van de SP-fractie merken op dat slechts twee van de 12 experimentscholen een ononderbroken leerproces bieden. Zeven scholen volgen en analyseren de ontwikkeling van de leerlingen onvoldoende en/of stemmen het onderwijs onvoldoende op die ontwikkeling af. De Staatssecretaris schrijft: «Zoals hierboven omschreven kan de individualisering van het onderwijs, die onlosmakelijk verbonden is met individuele onderwijstijden, leiden tot risico's voor de onderwijskwaliteit.» Is het om die reden niet beter terughoudend te zijn met dit soort experimenten? Waarom komt de Staatssecretaris niet tot een dergelijke conclusie?
Variëteit versterkt de veerkracht van het onderwijsstelsel en vergroot de keuzemogelijkheden voor ouders en leerlingen. Innovatie en experimenten maken een stapsgewijze ontwikkeling van het stelsel mogelijk. Scholen in Nederland hebben al de nodige ruimte om te innoveren en experimenten kunnen aan die innovatie bijdragen. Dit mag natuurlijk niet ten koste gaan van de leerlingen en het onderwijs. Daarom heeft de inspectie de experimentscholen op de voet gevolgd. Negen van de elf scholen zijn beoordeeld met basiskwaliteit. Op de scholen waar dit niet het geval was heeft de inspectie het toezicht verscherpt. Ik zie dan ook geen reden om anders om te gaan met experimenten dan met dit experiment is gebeurd.

Deze leden willen weten of een causaal verband tussen flexibele onderwijstijden en onderwijskwaliteit expliciet kan worden uitgesloten.
Nee, dat kan ik niet. Het aantal betrokken scholen is veel te klein om daar een harde, statistisch onderbouwde uitspraak over te doen. Wat mij betreft biedt de monitorrapportage wel voldoende kwalitatieve aanknopingspunten om de juiste lessen uit het experiment te trekken.

Flexibele onderwijstijden vragen om flexibilisering van het onderwijsleerproces. Het vraagt veel van scholen. De leden vermoeden dat dit alleen haalbaar is voor scholen met een specifieke leerlingenpopulatie, lerarenbestand en kwaliteit van organisatie. Zij willen weten of dit waar is. Kan de Staatssecretaris toelichten welke voorwaarden daarvoor nodig zijn? De leden twijfelen of het mogelijk is dat scholen met procentueel veel achterstandsleerlingen dit succesvol kunnen oppakken. De leden vernemen graag een reactie op dit punt. In hoeverre creëren we op deze manier extra segregatie tussen scholen waarvan de leerlingen (en de leraren) dit aankunnen en scholen waarvan de leerlingen dit niet of nauwelijks aankunnen?
Het werken met flexibele onderwijstijden kan voor alle groepen leerlingen positief uitpakken. De school uit het experiment die door de inspectie bijzonder goed beoordeeld wordt, heeft bijvoorbeeld relatief veel leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Deze school weet hier dus goed mee om te gaan. Voor alle scholen geldt dat zij het onderwijstijdenmodel moeten kiezen dat het beste bij de leerlingen, de leraren en de ouders en de aanpak van de school past. De onderwijskundige effecten van een model kunnen namelijk verschillen van school tot school.
Zoals ik in mijn brief heb aangegeven wil ik meer zicht op de randvoorwaarden die nodig zijn om het werken met flexibele onderwijstijden te laten slagen. Daartoe heb ik (internationaal) onderzoek uitgezet en voer ik gesprekken met verschillende stakeholders. Ook ben ik met de inspectie in gesprek over de uitwerking van deze randvoorwaarden. Ik verwacht u voor het zomerreces te kunnen informeren over deze acties en onderzoeken.

Is de Staatssecretaris het eens dat «Onderwijs op maat» in haar volledigheid moet functioneren, alvorens scholen flexibele onderwijstijden gaan invoeren? Het onderwijsteam moet volledig achter de flexibele onderwijstijd staan en zich er vertrouwd mee voelen. Deelt de Staatssecretaris de mening dat wanneer scholen deze ontwikkelingen doordrukken zonder dat leraren zich voldoende toegerust achten dit niet tot positieve resultaten kan leiden?
Ja, uiteraard deel ik die mening. De medezeggenschapsraad van de school moet dan ook instemmen met (verandering van) de onderwijstijden van de school.

Deze leden wijzen ook op het belang van de ouderbijdrage. Zijn de ouderbijdragen op deze scholen gestegen? Is er de verwachting dat dit gaat gebeuren in de komende jaren?
Aan het experiment namen voornamelijk nieuwe scholen deel. De ouderbijdrage die de scholen vragen kan dus niet worden vergeleken met een gevraagde bijdrage in het verleden. Naar mijn weten zijn de scholen niet van plan hun ouderbijdrage te verhogen. Overigens is de vrijwillige ouderbijdrage op 9 van de 11 scholen niet meer dan 50 euro per jaar.

Scholen willen flexibele onderwijstijden aanbieden om zo aantrekkelijker te worden voor ouders (een aantal deelnemende scholen aan het experiment kampte bijvoorbeeld met een daling van leerlingaantallen). Is het waar dat de motivatie dus niet is gelegen in een onderwijskundige visie, maar wordt gedreven door een concurrentiedrang om leerlingen aan te trekken? Het is sterk de vraag of dit de prioriteit is die we moeten

stellen als het gaat om doen wat voor het onderwijs het beste is. De leden verkrijgen graag een reactie op dit punt.
Zes scholen zijn niet alleen gestart met het experiment vanwege onderwijsinhoudelijke redenen, maar ook omdat zij te kampen hadden met teruglopende leerlingenaantallen. Dat scholen in een dergelijke situatie zich willen profileren, is begrijpelijk, maar dit mag niet ten koste gaan van zorgvuldigheid en kwaliteit. De primaire «bril» waarmee ik naar scholen kijk, is en blijft die van de onderwijskwaliteit.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de betrokkenen, ouders, docenten en kinderen, onverminderd positief gestemd zijn over het experiment, maar dat de onderwijskwaliteit op een aantal scholen binnen het experiment te wensen over laat, maar er niet direct een causaal verband aan te wijzen is met dit experiment. Deze leden verzoeken de Staatssecretaris aan te geven waarop dit oordeel is gebaseerd en waarom hij dit wel meldt als er geen direct causaal verband is. Kan de staatsecretaris toelichten of er binnen het experiment relatief meer scholen worstelen met onderwijskwaliteit dan scholen die niet meedoen? Het gaat hierbij om in totaal 11 scholen die meedoen, in hoeverre is hier überhaupt iets over te zeggen in relatie met andere scholen? Is de omvang van het experiment hiervoor niet te klein?
Het aantal betrokken scholen is inderdaad te klein om harde uitspraken te doen over de relatie tussen flexibele onderwijstijden en de onderwijskwaliteit. Wel heeft de inspectie lessen uit het experiment kunnen trekken. Zo ziet de inspectie dat het invoeren van flexibele onderwijstijden bepaalde risico's met zich meebrengt. Dit blijkt veel te vragen van een school en van degenen die daar werkzaam zijn. Een risico daarvan is dat de aandacht voor sommige andere aspecten van het onderwijs daardoor verslapt. Een gedegen voorbereiding van het werken met flexibele onderwijstijden is daarom noodzakelijk.

Ook lezen deze leden dat deze nieuwe kleine scholen veel zorgleerlingen aanbieden. De hamvraag is dan ook: in hoeverre zijn de geconstateerde tekortkomingen direct toe te schrijven aan het experiment of aan andere factoren?
De geconstateerde tekortkomingen zijn niet direct toe te schrijven aan (alleen) het experiment of (alleen) andere factoren, zoals het aantal zorgleerlingen. Het aantal betrokken scholen is te klein om harde uitspraken te doen over de relatie tussen flexibele onderwijstijden en de onderwijskwaliteit. De belangrijkste conclusie van de inspectie is dat een school, wanneer deze aan een dergelijk experiment begint, goed voorbereid moet zijn.

Ook lezen de leden dat in een aantal gevallen er onvoldoende flexibiliteit aan de kant van de docenten/leiding was of te weinig sturing van de leiding. Ook wordt er nog te weinig ingespeeld op de individuele behoeften van de leerlingen. Deze leden vragen de Staatssecretaris toe te lichten in hoeverre het experiment voldoende tijd heeft gehad om hieraan te kunnen voldoen. Voor sommige scholen was de periode maar twee jaar en hadden ze weinig voorbereidingstijd. Betekent dit niet dat er meer voorbereidingstijd nodig is voor je goed voorbereid hiermee aan de slag kan, zo vragen deze leden.
Het staat scholen, ook buiten het experiment, vrij om van schoolconcept te veranderen, mits de betrokkenen het hiermee eens zijn. Als dit tijdelijk zorgt voor aanpassingsproblemen, kan ik dat begrijpen. Als dit meerjarig voor een terugval van de onderwijskwaliteit zorgt, moet de school hieruit conclusies trekken. Anders zal de inspectie dit doen. Leerlingen mogen hier nooit de dupe van worden. Alle scholen hebben op eigen initiatief deelgenomen aan het experiment. Deze scholen dragen dan ook zelf de verantwoordelijkheid voor het onderwijs aan hun leerlingen.

De leden van de D66-fractie lezen dat er geen causaal verband gelegd kan worden tussen flexibele onderwijstijden en onderwijskwaliteit. Deze leden vragen de Staatssecretaris nader toe te lichten waarom hij in zijn reactie op de monitor dat verband toch lijkt te leggen door te stellen dat voor het invoeren van flexibele onderwijstijden een «goede school» nodig is. Is de Staatssecretaris van mening dat het invoeren van flexibele onderwijstijden scholen ook kan helpen de onderwijskwaliteit op een school te verbeteren?
Jazeker. In mijn brief ben ik ingegaan op de school uit het experiment die zich in positieve zin onderscheidt. Op deze school wordt het potentieel van individuele leerlijnen daadwerkelijk benut, door het onderwijs af te stemmen op verschillen in de ontwikkeling van leerlingen. Op deze school komen de flexibele onderwijstijden ten goede van de onderwijskwaliteit.

De leden vragen de Staatssecretaris de zinsnede «Ik zie het als een mogelijkheid om ruimte voor flexibiliteit toe te staan, maar alleen op de scholen die dit aankunnen en die dit vertrouwen verdiend hebben» nader toe te lichten. Is de Staatssecretaris van mening dat alleen scholen met het predicaat «excellent» flexibele onderwijstijden mogen invoeren, zo vragen de leden.
Ik ben met de inspectie in gesprek over de uitwerking van de randvoorwaarden die nodig zijn om het werken met flexibele onderwijstijden te laten slagen. Het is daarbij van belang dat deze randvoorwaarden, ofwel wat scholen moeten kunnen, een duidelijke relatie hebben met flexibele onderwijstijden en de bevindingen uit het experiment. Over de uitkomsten van dit gesprek zal ik u voor de zomer informeren.

3. 5-gelijkedagenmodel

De leden van de VVD-fractie zijn het met de Staatssecretaris eens dat het 5-gelijkedagenmodel een welkome aanvulling is op het bestaande palet van onderwijstijd modellen waar scholen uit kunnen kiezen. In hoeverre is dit model ook bedoeld voor scholen zonder dat zij per sé moeten samenwerken met een kinderopvangorganisatie?
Zoals blijkt uit de monitorrapportage, werken de scholen met een 5-gelijkedagenmodel niet allemaal met slechts één kinderopvangorganisatie. Wel zijn deze scholen, net als alle scholen, verplicht om zorg te dragen voor de organisatie van kinderopvang.[2]

Waarom ervaren ouders en leerkrachten de pauzes als te kort? In het voortgezet onderwijs zijn toch vergelijkbare middagpauzes, zo vragen deze leden.
Een belangrijke reden ligt in het verleden. Voor de overgang naar het 5-gelijkedagenmodel waren leraren, ouders en hun kinderen vaak één tot anderhalf uur pauze gewend De overgang naar een half uur pauze betekent dat de schooldag anders moet worden ingericht. Leraren zullen bijvoorbeeld moeten wennen aan het feit dat er geen tijd meer is om het middagprogramma tijdens de pauze voor te bereiden. Dat dit niet speelt in het voortgezet onderwijs komt doordat die leerlingen zelfstandiger zijn, sneller eten en niet begeleid moeten worden met jassen aan doen en dergelijke. Overigens is een korte pauze niet voor iedereen wenselijk. Daarom is het van belang dat scholen het onderwijstijdenmodel kiezen dat het beste bij de leerlingen, de leraren, de ouders en de aanpak van de school past.

Met betrekking tot het 5-gelijkedagenmodel merken de leden van de PvdA-fractie op dat er nauwelijks aandacht is voor het effect van het 5-gelijkedagenmodel op de prestaties van leerlingen. Kan de Staatssecre-

[2] Wet op het primair onderwijs, artikel 45, lid 2.

taris inzichtelijk maken, zo vragen deze leden, welke effecten de vijf even lange dagen en kortere pauzes op leerlingen hebben, bijvoorbeeld ten aanzien van hun concentratievermogen. Gaat de Staatssecretaris het effect op leerlingen onderzoeken in het nieuwe experiment, als dit plaatsvindt? En hoe gaat hij er voor zorgen dat brede invoering van het 5-gelijkedagenmodel niet ten koste gaat van de onderwijskwaliteit en de prestaties van onze kinderen? Ook stelt de Staatssecretaris dat de Sociaal-Economische Raad (SER) in het advies «Tijden van de Samenleving» het 5-gelijkedagenmodel als meest kansrijke optie ziet. Heeft de SER hierbij aandacht gehad voor de effecten op de onderwijskwaliteit die dit onderwijstijdenmodel heeft?
Het 5-gelijkedagenmodel is een van de onderwijstijdmodellen waarmee scholen kunnen vernieuwen binnen de ruimte die de huidige regelgeving biedt. Er is dus geen sprake van een nieuw experiment met dit model, of de brede invoering ervan. Scholen hebben veel vrijheid in het kiezen van het onderwijstijdenmodel dat het beste bij de leerlingen, de leraren, de ouders en de aanpak van de school past. Wanneer een school een ander onderwijstijdenmodel invoert, mag worden verwacht dat de school het effect hiervan monitort en de invoering na een tijd evalueert. De onderwijskundige effecten van een model en de tevredenheid van de betrokkenen kunnen verschillen van school tot school. Voor een goede evaluatie moet dus naar de lokale situatie gekeken worden. Ik heb geen signalen ontvangen dat de onderwijskwaliteit op scholen die dit model gebruiken, afwijkt van die van andere scholen.

De leden missen in de reactie van de Staatssecretaris de mogelijkheid van een brede school als alternatief, naast het 5-gelijkedagenmodel. Gezien het feit dat twee van de scholen uit het experiment zich profileren als Integraal Kind Centrum (IKC), rijst de vraag bij deze leden wat de uitkomst van de IKC- of brede school-invulling aan flexibele onderwijstijden is. Uit eerder onderzoek blijkt dat brede scholen de cognitieve, sociaaleconomische en fysieke ontwikkeling van kinderen bevorderen. Kan de Staatssecretaris dit aan de hand van de resultaten van de IKC-scholen uit het experiment bevestigen? Deelt hij de mening van de leden dat het concept van de brede school verder onderzocht zou moeten worden? Zo ja, hoe gaat hij dit onderzoek vorm geven? Zo nee, waarom ziet de Staatssecretaris de brede school niet als preferente optie binnen flexibele onderwijstijden?
Brede scholen en integrale kindcentra richten zich op samenwerking met organisaties rondom de school. Bij een brede school werkt de school structureel samen met een voorziening voor welzijn, kinderopvang, zorg, sport en/of cultuur. Bij een integraal kindcentrum wordt samengewerkt tussen onderwijs en opvang. In beide gevallen kan dit leiden tot een dagarrangement: een dagvullend programma voor kinderen. Dit staat echter los van de schooltijden. De brede school is dan ook geen preferente optie binnen de flexibele onderwijstijden. Ik zie geen reden om nader onderzoek te doen naar brede scholen.

De leden lezen in het rapport waarnaar wordt verwezen in de reactie, «Tijden van de Samenleving», dat er een onderscheid bestaat in het gebruik van naschoolse opvang tussen hoogopgeleide en middelbaar of laagopgeleide gezinnen: de eersten maken vaker gebruik van formele opvang, terwijl de laatsten vaker informele opvang gebruiken. Deelt de Staatssecretaris de vrees van de leden dat het 5-gelijkedagenmodel deze segregatie in naschoolse opvang zou versterken? Is de Staatssecretaris bereid te onderzoeken wat het effect zou zijn van het 5-gelijkedagenmodel op het onderscheid in gebruik van opvang? Welk effect, zo vragen deze leden, heeft het verschil in gebruik van formele en informele opvang op de ontwikkeling van kinderen.

Uit de monitorrapportage van het 5-gelijkedagenmodel blijkt dat het gebruik van dit model geen significante invloed heeft op het gebruik van kinderopvang. Ik zie daarom geen reden om hier nader onderzoek naar te doen.

De leden begrijpen uit de reactie dat het personeel veelal positief is over hun werk en werktijden binnen het experiment flexibele onderwijstijden. Uit de metingen van Regioplan blijkt echter, dat er significante ontevredenheid heerst over de pauzemogelijkheden en de werkdruk onder het personeel binnen het 5-gelijkedagenmodel. Deze leden vragen de Staatssecretaris hoe hij deze ontevredenheid beziet. Acht hij deze ontevredenheid relevant voor de werkbaarheid van het 5-gelijkedagenmodel? De leden merken op dat het voor scholen nu al vaak lastig is om leraren de pauzes te geven waar zij, volgens de Arbeidstijdenwet, recht op hebben. Hoe kan de Staatssecretaris ervoor zorgen dat leraren binnen het 5-gelijkedagenmodel de pauzes krijgen waar zij recht op hebben, zo vragen deze leden.
De monitor van het 5-gelijkedagenmodel schetst zowel voor- als nadelen van het model. De betrokken leerkrachten zien de pauzemogelijkheden als grootste nadeel van het model, wat iets anders is dan «significante ontevredenheid». Uit de monitor blijkt ook dat veruit de meeste leerkrachten tevreden zijn met het model. Ik acht het dan ook vooral van belang dat scholen het onderwijstijdenmodel kiezen dat het beste bij de leerlingen, de leraren, de ouders en de aanpak van de school past. Ik ben tevreden met de vrijheid die scholen op dit punt hebben en vind het de taak van het bevoegd gezag om de verschillende belangen, binnen de wettelijke kaders, zo goed mogelijk te wegen.

De leden van de CDA-fractie vragen aan de Staatssecretaris wat hij voornemens is te doen met het experiment voor de gelijke dagen, aangezien hen dat niet helemaal duidelijk werd uit de brief.
Het 5-gelijkedagenmodel is een van de onderwijstijdmodellen waarmee scholen kunnen vernieuwen binnen de ruimte die de huidige regelgeving biedt. Er is dus geen sprake van een experiment met dit model.

4. Reactie op de motie van het lid Ypma inzake fiscale drempels binnen het experiment flexibilisering onderwijstijd

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de reactie op de motie van het lid Ypma.[3] Zij vragen of de optie om als fiscale eenheid te worden aangemerkt een mogelijkheid zou zijn voor een brede school of IKC.

Het is altijd mogelijk om bij de belastingdienst een verzoek in te dienen om als fiscale eenheid te worden aangemerkt. De eisen voor toekenning zijn echter zwaar. Om de status van fiscale eenheid te kunnen toekennen, moet de Belastingdienst betrokken organisaties namelijk kwalificeren als ondernemer én moet er onder meer sprake zijn van financiële verwevenheid. Op grond van de onderwijs- en kinderopvangwetten moeten de geldstromen echter juist gescheiden blijven.

Los van hoe kansrijk een verzoek om als fiscale eenheid te worden aangemerkt is, speelt ook de vraag in hoeverre het voor betrokken besturen wenselijk is om kinderopvang en onderwijs vergaand te verweven. Dat brengt namelijk ook risico's met zich mee. Als één van de partijen in financiële problemen zou komen, dan kan de andere partij aansprakelijk worden gesteld, doordat er sprake is van «vereenzelviging» (twee aparte rechtspersonen functioneren in de praktijk als één organi-

[3] Kamerstuk 31 289, nr. 192

satie). Dit kan betekenen dat de verantwoordelijkheid voor kinderopvang ten koste gaat van het onderwijs, hetgeen we te allen tijden willen voorkomen.